O IBGE, QUATRO ANOS DEPOIS

Simon Schwartzman

Documento preparado para discussão com as autoridades federais, 1998

Assumi a Presidência do IBGE em abril de 1994, a convite do Senador Beni Veras, Ministro de Planejamento do governo do Presidente Itamar Franco, tendo permanecido no posto até o presente, fevereiro de 1998. Em Dezembro de 1994 publiquei um documento denominado *O Presente e o Futuro do IBGE*, no qual apresentava um quadro sumário da situação em que encontrei o Instituto. Quatro anos depois, o Instituto evoluiu bastante, mas nem todos os problemas e dificuldades identificados no início puderam ser resolvidos ou equacionados de maneira adequada. Este texto apresenta, em forma resumida, o que foi feito, o que resta a fazer, e propõe algumas medidas de impacto imediato para a institucionalização definitiva e adequada do IBGE.

A situação atual, em comparação com a anterior pode ser descrita de forma sumária da forma seguinte:

RESULTADOS

a) Melhoria da imagem pública do IBGE. No passado recente, o IBGE era percebido como uma instituição assolada por greves constantes, publicando dados atrasados, atendendo mal aos usuários, e se ocultando por trás de uma linguagem difícil e obscura. Esta imagem se alterou profundamente. As greves desapareceram, o Instituto está na imprensa todos os dias, as informações são distribuídas com rapidez e eficiência, e seus dados são recebidos com respeito e consideração, ainda que continue havendo controvérsias em alguns pontos. Esta imagem pública também se reflete para dentro da instituição. Apesar das dificuldades, sobretudo salariais, que afetam ao serviço público como um todo, e à existência de um núcleo sindical radicalmente oposto ao governo, que faz tudo para sabotar o trabalho do Instituto, existe um clima de motivação, interesse e orgulho pelo trabalho realizado entre os funcionários e técnicos, que se reflete na qualidade dos produtos. Esta mudança na imagem interna e externa se explica pelos seguintes fatores principais:

a) atualização e modernização das pesquisas econômicas e sociais. Este foi, sem dúvida, o principal resultado obtido nestes quatro anos. Em 1994, os dados definitivos do Recenseamento Geral de 1991 ainda não haviam sido publicados, e os últimos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) eram da década de 80. Nestes anos, o IBGE completou a publicação dos resultados do

Censo de 1991, realizou a contagem populacional e o Censo Agropecuário de 1996, cujos resultados já foram publicados, colocou em dia a realização e divulgação da PNAD, realizou o Censo Cadastro dos Estabelecimentos da Indústria, Comércio e Serviços, implantou a nova classificação de atividades e o novo sistema de contas nacionais, segundo as recomendações correntes das Nações Unidas, realizou a Pesquisa de Orçamento Familiar, a Pesquisa de Padrões de Vida, deu início às pesquisas de comércio e de economia informal, manteve a regularidade das pesquisas conjunturais de emprego, produção industrial e agrícola... Enfim, as pesquisas socioeconômicas estão em dia, os resultados são divulgados a tempo e a hora, e isto tem sido geralmente reconhecido na imprensa e na opinião pública.

b) *modernização nos sistemas de distribuição de informações*. Quatro anos atrás, a grande maioria das informações produzidas pelo IBGE eram publicadas na forma de livros de tabelas, em formatos tradicionais. Hoje, os dados são disseminados de forma imediata pela Internet (*o site* do IBGE é reconhecido como um dos melhores do país), e disponibilizados em CD-ROM. Novas tecnologias gráficas permitem o uso de cores, a elaboração de mapas, o uso de ilustrações e tiragens "sob medida", evitando acumulação de estoques. Novas formas de venda e disseminação de dados estão sendo experimentadas, pelo telefone, pelo correio eletrônico, pelo uso de bancas de jornal, por parcerias com empresas privadas. Para o público especializado, o IBGE deu início à distribuição dos microdados de suas pesquisas, na forma de CD-ROMs ou de fitas DAT, permitindo que estudiosos e analistas no país e no estrangeiro elaborem suas próprias tabelas. Foi feito um esforço sistemático de aumentar a velocidade de atendimento às solicitações externas, tanto nacionais quanto estrangeiras.

c) modernização do sistema computacional. Até 1994, o IBGE trabalhava com um computador central de grande porte e alto custo, e sistemas convencionais de entrada de dados nos principais estados, transmitidos posteriormente ao Rio por via telefônica. Hoje, o computador principal foi substituído por um servidor menor, mais moderno e mais barato, a maioria dos técnicos no Rio já dispõe de microcomputadores conectados em rede, e as unidades regionais estão interligadas com equipamentos modernos. O acesso direto dos técnicos e administradores aos microcomputadores tem significado uma verdadeira revolução de práticas e procedimentos, intensificando o fluxo de informações, simplificando procedimentos, e aumentando a capacidade de decisão dos dirigentes. Na contagem populacional de 1996 foi utilizada, pela primeira vez em grande escala, a tecnologia de leitura ótica dos questionários, e para o Censo do ano 2.000 está prevista a utilização de tecnologia de reconhecimento ótico de caracteres (OCR). Graças e estas e outras novas tecnologias, o processamento das informações se dá agora de forma muito mais rápida e segura, e a custos menores.

d) *introdução das técnicas digitais na área da cartografia*. - A área de cartografia e geografia no IBGE não

se desenvolveu tanto quanto a de estatística, mas mesmo assim existe um movimento importante de modernização e atualização. O IBGE iniciou o processo de digitalização das informações cartográficas do país, completou o trabalho de diagnóstico ambiental da Amazônia, acompanha e dá elementos para a demarcação dos municípios do país, é responsável pela coordenação dos pontos geodésicos do território nacional, está elaborando o mapeamento detalhado de cerca de 160 mil setores censitários para o Censo do ano 2.000, realiza estudos relativos ao meio ambiente, e mantém uma linha constante de publicação de atlas e mapas em diversos meios. O atual convênio entre o IBGE e o Projeto SIVAM vai permitir a digitalização de um amplo conjunto de informações sobre a Amazônia em escala 1:250.000, e permitirá o reequipamento e atualização técnica desta área.

e) *melhoria das condições de trabalho e do sistema gerencial*. O Instituto tem melhorado bastante as condições de trabalho de seus servidores, pela mudança das diretorias de pesquisa e de informática das antigas instalações em Mangueira para um edifício moderno no centro do Rio, e por investimentos em diversos departamentos regionais, reparando um patrimônio até então bastante deteriorado. Nos últimos dois anos foi feito também um trabalho intenso de treinamento e reciclagem de pessoal, com centenas de cursos sendo oferecidos, dos mais simples e de curta duração aos mais complexos e técnicos. O processo de modernização gerencial ainda está em curso, mas já existem melhoras importantes do ponto de vista da adoção de procedimentos administrativos e financeiros adequados, no cumprimento de prazos, nas prestações de contas, etc.

f) *trabalhos de coordenação institucional*. A partir de uma situação anterior de isolamento, o IBGE tem aumentado progressivamente seu trabalho de coordenação e cooperação na área estatística, tanto nacional quanto internacionalmente. Várias pesquisas, entre as quais a de Orçamento Familiar, a Pesquisa Mensal de Comércio e o Censo Cadastral de estabelecimentos foram feitas em parceria com outras instituições; o IBGE participa ativamente de um trabalho conjunto com o Ministério do Trabalho e a Fundação SEADE para o estabelecimento de uma pesquisa nacional de emprego, e, no âmbito internacional, participa de trabalhos conjuntos com outros países do Mercosul, coopera com as Nações Unidas e a CEPAL, e está iniciando um trabalho de cooperação com os países de língua portuguesa.

Todas estas mudanças, na maioria positivas, se explicam, acredito, pela recuperação da previsibilidade em relação aos recursos com que o Instituto pode contar, e pela estabilidade institucional e clareza de rumos da atual direção. Ainda que não estejamos na situação ideal, em que os recursos orçamentários, uma vez aprovados, estejam sempre disponíveis nos prazos previstos, a situação desde o Plano Real tem sido incomparavelmente melhor do que anteriormente, quando reinava incerteza total. A existência de uma equipe de direção experiente, comprometida com os objetivos do Instituto, e de um corpo técnico e

administrativo em boa parte leal e responsável, tem permitido fazer bom uso dos recursos, e recuperar o trabalho e o prestígio do Instituto.

PROBLEMAS

No entanto, existem alguns problemas que não só não foram solucionados, como que continuam se agravando, e requerem ação urgente para que não terminem por colocar abaixo todos os resultados conseguidos até aqui. Estes problemas se referem à área de pessoal, à área administrativa e à área jurídica.

Pessoal - Dos 10.500 funcionários que o IBGE possuía em 1994, restam hoje menos de 8.000. A grande maioria saiu por aposentadoria, muitas vezes precoce, e o único concurso autorizado até agora pelo Ministério da Administração, em 1996, não foi além da contratação de algumas dezenas de pessoas de nível de graduação. Os baixos salários oferecidos pelo setor público para pessoal mais qualificado e de nível mais alto não permitiram que o IBGE retivesse ninguém na área de informática ou com qualificação e experiência mais elevadas de pesquisa. Além da questão salarial, que afeta sobretudo os quadros mais qualificados. O Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia, no qual o IBGE se enquadra, é totalmente inadequado às características do Instituto. Além disto, a rigidez do serviço público, ao centralizar todas as questões de pessoal em Brasília, não dá instrumentos gerenciais na área de recursos humanos - não é possível premiar os bons, punir ou reduzir os benefícios dos maus funcionários, não há espaço para promoções, nem para sistema de incentivo de qualquer espécie. A estrutura de DAS que o IBGE possui é desproporcialmente pequena, com a ausência quase total de cargos de chefia de nível intermediário (DAS-4), a tal ponto que pessoas responsáveis por dados fundamentais do país, como os chefes dos Departamentos de Contas Nacionais, ou de Emprego e Rendimentos, recebam como DAS-3.

Área administrativa - Os problemas administrativos do IBGE podem ser divididos em três grandes grupos, ou níveis. Em um primeiro nível, existem coisas que podem ser feitas internamente, na área de acompanhamento, controle, seguimento de projetos, e assim sucessivamente. Quatro anos atrás, a direção do Instituto não disponha de informações gerenciais de nenhum tipo; hoje, instrumentos de controle e acompanhamento estão sendo introduzidos, as gerências internas estão sendo fortalecidas, e a nova rede computacional começa a ser posta a serviço da gerência institucional.

Em um segundo nível, o Instituto necessitaria rever sua estrutura organizacional como um todo, de forma a torná-la compatível com as novas tecnologias e com a missão do Instituto, como agência central de produção de informações estatísticas e geográficas básicas. A estrutura que o Instituto possui hoje, de cerca de 500 agências locais espalhadas pelo país, seis departamentos regionais, 27 departamentos de pesquisa e seis departamentos de geociências nos Estados, três diretorias técnicas, diretoria de planejamento e centro

de documentação e disseminação no Rio de Janeiro, é essencialmente a mesma da década de 70, quando o Instituto tinha cerca de 14 mil funcionários, só que muito mais debilitada e esgarçada. Parece claro, hoje, que o IBGE precisaria fortalecer sua capacidade de gerência e coordenação de trabalhos tanto na sede quanto nos Estados, fazendo uso cada vez maior de pessoal temporário, trabalhos cooperativos ou de terceirização na realização de pesquisas e levantamentos específicos.

Em um terceiro nível, finalmente, as normas do serviço público referidas à contratação de serviços, compras, licitações, e administração de benefícios para os servidores, acompanhadas que são por um sistema extremamente formal e detalhista de controle, aumentam os custos, criam imprevisibilidade para a contratação de serviços e compra de materiais, e geram uma enorme demanda de trabalho burocrático sobre as gerências administrativas, retirando boa parte da energia que deveria ser dedicada à melhoria do trabalho da instituição.

Área jurídica. A área jurídica, finalmente, tem sido um foco especial de problemas, causados, por um lado, pelo extremo esvaziamento da Procuradoria Jurídica do Instituto nos anos recentes, e, por outro, por um enorme contencioso trabalhista que ao qual o IBGE não tem conseguido responder de forma adequada, e ao qual se soma a pressão política do sindicato dos funcionários, que mantém na justiça uma ação popular contra a direção do Instituto e faz denúncias sucessivas ao Tribunal de Contas e a outras autoridades. O IBGE gostaria de poder contar, neste particular, de um apoio mais decisivo da Advocacia Geral da União. A esta situação se acrescenta a necessidade que tem a área jurídica de examinar a legalidade de grande parte dos atos da Direção do Instituto, na parte de contratos, convênios, licitações, etc., que acabam sendo postergados ou retardados pelas pressões e demandas do contencioso, em um situação de grande escassez de pessoal. Recentemente o Ministério da Administração transferiu para o IBGE cerca de 10 procuradores da antiga SUNAB, que no entanto não foram suficientes para melhorar este quadro de forma mais significativa. Um outro concurso foi recentemente autorizado.

ENCAMINHAMENTOS DE SOLUÇÃO: A NECESSIDADE DE UM FAST-TRACK

É bastante claro que o encaminhamento dos problemas do IBGE passa pela institucionalização adequada do Instituto, e pela criação de um núcleo gerencial forte, que possa dar partida a um processo profundo de fortalecimento e renovação institucional. Este documento lista, a seguir, uma série de medidas que, uma vez bem avaliadas, poderiam conduzir o Instituto a um outro patamar de funcionamento. A experiência destes últimos quatro anos sugere, no entanto, que estas ações dificilmente poderiam ser levadas à frente dentro da rotina da burocracia federal, através de negociações com os Ministérios do Planejamento e da Administração. Apesar da boa vontade com que a atual direção do IBGE tem sido tratada nestes

Ministérios e outros órgãos superiores do Governo Federal, incluindo o próprio interesse manifestado mais de uma vez pelo Presidente da República, o fato é que o progresso tem sido extremamente lento, ou inexistente. A experiência indica que transformações mais profundas na administração pública podem ocorrer, mas dependem de que exista uma decisão política de colocá-las em uma linha prioritária de ação, um *fast-track* que faça com que as decisões sejam tomadas com rapidez, que as necessárias medidas legais sejam encaminhadas ao Congresso, e assim por diante. Um fast track deste tipo existiu, por exemplo, na reforma recente do Banco Central, assim como na criação das novas agências reguladoras que o governo está constituindo. Esta prioridade, no entanto, nunca chegou a existir para o IBGE.

a) *questão institucional*

A questão institucional tem sido objeto de discussão extensa, e hoje parece claro que, das alternativas presentes na administração pública brasileira, o IBGE deveria assumir o formato de uma agência executiva autônoma, com plano de carreira e quadro de pessoal próprios, e controlada pelo governo através de uma comissão externa de alto nível e um contrato de gestão. Neste formato o IBGE ainda não teria toda a agilidade desejável que é típica do setor privado, mas reteria sua característica de instituição governamental, da qual depende em boa parte sua legitimidade ante outros órgãos de governo e ante a sociedade.

O IBGE necessita de uma estrutura de governo que garanta sua autonomia e isenção, e assegure ao mesmo tempo o cumprimento de missões e trabalhos considerados importantes pelo governo federal. Para isto é necessária a criação de um Conselho Técnico, ou Conselho Superior, formado por pessoas representativas da sociedade, que o supervisione em conjunto com o governo, e possa estabelecer pontes efetivas entre o Instituto e o governo, o mundo acadêmico e setores significativos da sociedade civil. Pode ser conveniente também atribuir um mandato fixo a seu Presidente; uma outra ideia seria submeter a nomeação de seu presidente à confirmação do Senado Federal. Além disto, a atual subordinação do IBGE ao Ministério do Planejamento precisaria ser revista, no contexto de uma eventual reformulação das características deste Ministério.. No passado, esta localização era justificável, pois o que havia era uma Secretaria de Planejamento, que coordenava instituições subordinadas à Presidência da República. O trabalho estatístico, em todo o mundo, depende cada vez mais de dados gerados pelos registros administrativos dos diferentes Ministérios e órgãos governamentais, e o IBGE precisaria ter uma posição mais central na Administração Pública para coordenar os sistemas de produção e disponibilização destas informações junto aos diferentes ministérios.

A questão administrativa

A adaptação do IBGE ao formato das Agências Executivas, a preparação de seu futuro contrato de gestão, a reorganização de sua estrutura gerencial e administrativa interna, uma avaliação mais detalhada e

fundamentada de suas necessidades de pessoal, tudo isto requer a colaboração de especialistas externos ao Instituto, que possam olhar a Instituição de forma independente, e sugerir encaminhamentos que possam ir inclusive contra as tradições e costumes do Instituto. Em 1994 o IBGE pode contar com a presença de uma Missão do *Statistics Canada* que deu uma contribuição muito importante, em termos de ideias e sugestões, para a modernização das estatísticas econômicas, para a implantação do sistema de treinamento, e para a modernização do sistema computacional. O IBGE necessita hoje de uma colaboração externa mais prolongada e profunda, que possa entrar no detalhe de suas rotinas operacionais e de suas formas de organização e divisão do trabalho, a implantação de novos sistemas de planejamento, e assim por diante. A identificação da firma, firmas ou instituições responsáveis por esta reorganização, e o início de seus trabalhos, poderia ser o marco de que o Instituto está entrando em uma nova era do ponto de vista institucional e gerencial. Deveria ser examinada a possibilidade de realização de um acordo governo a governo, com o Canadá ou outro país de competência reconhecida, através do qual o formato administrativo e os procedimentos operacionais do IBGE pudessem ser revistos, para ajustá-los melhor às necessidades e tecnologias atuais.

Um outro aspecto importante, na área administrativa, é o projeto de mudança das instalações no Rio de Janeiro, já iniciado com a mudança de cerca de 1.500 funcionários do antigo local em Mangueira para novas instalações no Centro da cidade do Rio, mas que se encontra neste momento paralisado por uma série de dificuldades - a falta de recursos para alugar os 10 andares restantes do mesmo prédio, uma Ação Popular do sindicato contra a Direção do IBGE que tem impedido à proprietária do prédio (Fundação PREVI) de receber o aluguel que lhe é devido, e a paralisação, aparentemente na Casa Civil, de um processo de permuta imóveis entre o IBGE e a Fundo de Pensão dos ex-celetistas do IBGE (SIAS).

A questão de pessoal

É paradoxal que uma instituição com oito mil funcionários ativos e cinco mil inativos, um orçamento anual da ordem de 400 milhões dólares, responsável pela produção das estatísticas básicas do país, não tenha uma equipe gerencial em condições de realizar as transformações institucionais e técnicas de que necessita. A questão de pessoal precisa ser equacionada em dois níveis, ou momentos distintos:

a) constituição de um núcleo de direção central, capaz de implementar as reformas, e inclusive redimensionar as necessidades de pessoal. Este núcleo deve ser constituído por uma combinação de lideranças internas, atuais, do IBGE, e um grupo de pessoas externas que possam ser contratadas para as diversas áreas técnicas e de administração superior no Instituto. O formato adequado para isto parece ser o da ampliação do número de posições DAS-4

b) reformulação do sistema de cargos e salários, a partir da desvinculação da carreira de ciência e tecnologia, e o início do trabalho de dimensionamento do quadro de pessoal, no contexto de um projeto mais amplo de reforma administrativa.

A questão financeira e salarial.

Em princípio, os atuais níveis orçamentários do IBGE deveriam permitir que seu processo de modernização se implantasse. Os níveis salariais foram em grande parte recompostos através da Gratificação de Desempenho para a carreira de C&T, apesar da exclusão deste benefício, no caso do IBGE sem o menor sentido, do pessoal administrativo de nível médio. O principal problema na área financeira hoje não são propriamente os relativos ao monto de recursos, e sim o da previsibilidade em seu desembolso, que ainda não existe. Um sistema de contrato de gestão poderia dar mais flexibilidade no uso de recursos, e garantir seu fluxo de forma mais regular.

Com maior flexibilidade funcional, o IBGE poderia também avançar no sentido de aumentar seus rendimentos próprios, que hoje são da ordem de quatro milhões de reais. A simples venda de publicações não teria como ser muito significativa, ainda que pudesse crescer bastante; mas existe muito espaço para trabalhos conjuntos com outros órgãos de governo e atendimentos mais diferenciados para o setor privado, que deveria ser explorado.